Utlåtande UtUU 6/2016 rd– USP 3/2013 rd

Utrikesutskottet

Statsrådets utredning om Finlands roll som ledande nation i FN:s UNIFIL-insats i Libanon

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets utredning om Finlands roll som ledande nation i FN:s UNIFIL-insats i Libanon (USP 3/2013 rd): Den kompletterande skrivelsen USPKU 17/2015 rd har inkommit till riksdagen.

Statsrådets utredning om Finlands roll som ledande nation i FN:s UNIFIL-insats i Libanon (USP 3/2013 rd): Den kompletterande skrivelsen USPKU 25/2016 rd– USP 3/2013 rd har inkommit till riksdagen.

Statsrådets utredning om Finlands roll som ledande nation i FN:s UNIFIL-insats i Libanon (USP 3/2013 rd): Utskottet antecknade att följande ställningstagande från försvarsutskottet har inkommit: Försvarsutskottet ställer sig bakom förslaget att stärka UNIFIL-insatsen temporärt, det vill säga den 1 april 2017–31 augusti 2018. Enligt försvarsutskottet har insatsen utan tvekan stärkt stabiliteten där den satts in. Och det kommer att vara ännu viktigare att stabiliteten i Libanon bibehålls, om inbördeskriget i Syren fortgår. Finlands bidrag till militära krishanteringsinsatser är färre än 500 soldater och UNIFIL är vår största enskilda insats i krishanteringssammanhang. Utskottet framhåller att UNIFIL-insatsen är den enda möjligheten att träna större truppsammansättningar. Det faktum att ett finskt jägarkompani ersätter ett franskt kompani är ett viktigt och konkret bevis för Finlands stöd till Frankrike för att genomföra EU-klausulen om ömsesidigt stöd och bistånd, påpekar försvarsutskottet vidare. Ingen krishanteringsinsats, inte heller UNIFIL, är riskfri. Enligt uppgifter till utskottet har försvarsförvaltningen gjort noggranna analyser av riskerna för de finländska trupperna. Samtidigt har olika typer av säkerhetsrisker beaktats i trupputbildningen, trupphanteringen och materielen.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- biträdande avdelningschef Timo Kantola, utrikesministeriet
- enhetschef Mikko Kinnunen, utrikesministeriet
- utrikessekreterare Hanna-Leena Korteniemi, utrikesministeriet
- enhetschef Otto Saxén, försvarsministeriet
- äldre avdelningsstabsofficer Hannu Teittinen, försvarsministeriet.

Klart
5.4

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Den 17 juni 2016 slog presidenten och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott fast att Finlands deltagande i FN:s UNIFIL-insats i Libanon den 1 april 2017–31 augusti 2018 stärks med ett jägarkompani omfattande cirka 160 soldater i den franska reservbataljonen.

Läget i Libanon och riskbedömning av insatsen

Läget i Libanon har i flera hänseenden kopplingar till säkerhetsutvecklingen i området i stort. Vid sidan av Palestinafrågan har bland annat inbördeskriget i Syrien, IS aktiviteter och olika manifestationer av motsättningarna mellan Iran och Saudiarabien kommit i förgrunden på senare år. Också prioriteringarna i UNIFIL-insatsen har påverkats av det förändrade säkerhetsläget i Libanon.

Målet med insatsen är att uppnå ett läge där de libanesiska säkerhetsmyndigheterna tar ansvar för säkerheten i den södra delen av landet. De viktigaste uppdragen är att övervaka den blå linjen vid gränsen mellan Israel och Libanon, stödja Libanons väpnade styrkor och bistå befolkningen. För de två sistnämnda uppdragen är de uppskattningsvis 1,5 miljoner syriska flyktingarna en ny och stor fråga. Det faktum att Hizbollah deltar i inbördeskriget i Syrien på Assads sida har enligt uppgifter till utskottet resulterat i anslag på Hizbollah och shiamuslimer i Libanon. Samtidigt fortsätter det svåra inrikespolitiska läget i Libanon och följden är att möjligheter att ta sig an de ekonomiska, sociala, humanitära och säkerhetsrelaterande frågorna i landet försämras.

Enligt vad utskottet erfar är läget i stort relativt lugnt i det område som övervakas av UNFIL. På grund av situationen i Syrien har Libanon grupperat om sina väpnade styrkor och därför flyttat en del styrkor från södra delen av landet till de östra och norra delarna. Samtidigt har UNIFIL fått en mer framträdande roll för stabiliteten i södra Libanon.

Trots det relativt stabila läget i stort i södra Libanon är utskottets bedömning att de terrordåd som IS och andra extremistgrupper utför i området sannolikt är en större risk för INIFIL än tidigare. För att kunna hantera risken behöver UNIFIL högkvalitativt självskydd och vad beträffar den blå linjen bästa möjliga samarbete med säkerhetsmyndigheterna i Libanon och Israel.

Mandat och befogenheter för militärt våld

I överensstämmelse med sin praxis förnyar FN:s säkerhetsråd UNIFIL-mandatet årligen. Det pågående mandatet förnyades den 30 augusti 2016 och det pågår till och med den 31 augusti 2017. Den maximala styrkan enligt mandatet är 15 000 soldater. I dagsläget omfattar styrkan cirka 10 500 soldater från fyrtio länder.

Befogenheterna för militärt våld bygger på FN:s modellregler och de svarar i sak mot de regler som EU och Nato tillämpar vid sina insatser. Det har inte skett några större förändringar i befogenheterna sedan Finland återupptog sitt deltagande 2012. Utrikesutskottet upprepar sin tidigare ståndpunkt (UtUB 2/2011 rd) att befogenheterna för militärt våld räcker till för att genomföra insatsen och ordna självskyddet för trupperna.

Här vill utskottet också lyfta fram att principen om skydd av civila är inbegripen i mandatet. Frågan om hur principen fullföljs har väckt debatt inom FN, bland annat till följd av dåliga erfarenheter från Sydsudan. Det är viktigt att principen om skydd av civila både i aktuella och kommande förberedelser beaktas på behörigt sätt i mandatet för FN-insatser.

Finlands tidigare deltagande i och erfarenheterna från militär krishantering i Libanon

UNIFIL-insatsen (United Nations Interim Force in Lebanon) startade 1978. Finland har deltagit under fyra decennier, först med en bataljon 1982–2001 och sedan med ett byggkompani 2006 och 2007. Sedan 2012 har Finland varit engagerat i insatsen i en irländsk-finsk bataljon och Finland tog över ledningsansvaret i november 2013.

Det finländska ledningsansvaret fortsätter fram till slutet av november i år. Därefter deltar Finland med en reducerad stryka på cirka 150 soldater fram till slutet av 2018. Estland förväntas fortsatt delta i den irländsk-finländska bataljonen med en trupp i vårt jägarkompani. Utöver jägarkompaniet kommer den finländska truppen att ha nödvändiga stabs- och stödfunktioner.

I dagsläget är UNIFIL vår största enskilda insats i krishanteringssammanhang. Genom insatsen har försvarsmakten getts tillfälle att öva färdiga truppsammansättningar och ledningsnivåer i en krävande internationell omgivning. Försvarsmakten har kunnat förbättra sin förmåga att sätta samman och ha trupper i långvariga insatser. Erfarenheterna har också varit till nytta för att utveckla taktik och krigsmateriel. För personalen i reserven har UNIFIL varit ett bra tillfälle att skaffa mer erfarenhet av internationella uppdrag och förbättra kompetensen för att delta i andra militära krishanteringsuppdrag.

Utvidgat deltagande den 1 april 2017–31 augusti 2018

Efter terrordåden i Paris i november i fjol vände sig Frankrike till medlemsstaterna i EU med en begäran om stöd och bistånd i enligt med klausulen i Lissabonfördraget (artikel 42.7 EUF). Det är första gången som en stat har åberopat klausulen om stöd och bistånd. I praktiken bad Frankrike om ömsesidigt stöd och bistånd, och rent konkret har de flesta medlemsstaterna ökat sitt deltagande i EU:s och FN:s krishanteringsinsatser och i operationen mot IS i Irak och Syrien.

I utredningen refererar statsrådet till de riktlinjer för Finland svar på Frankrikes begäran om stöd och bistånd och stöd till att EU-klausulen genomförs både politiskt och konkret som republikens president och statsrådet utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott lade fram i november-december 2015. Utrikesutskottet har ingenting att invända med anledning av riktlinjerna, men påpekar att en betydande del av Finland stöd och bistånd till Frankrike huvudsakligen kommer att realiseras först 2017. Under tiden har det hunnit ske nya terrordåd i Frankrike. I likhet med försvarsutskottet anser utrikesutskottet emellertid att jägarkompaniet som ersätter det franska kompaniet är ett konkret bevis för Finlands stöd till Frankrike inom ramen för EU-klausulen om ömsesidigt stöd och bistånd.

Enligt utredningen har Finland för avsikt att sätta samman ett jägarkompani inklusive ledningsoch stödfunktioner under chefen för UNIFIL-insatsen i den franska reservbataljonen. Starten är planerad till april 2017. Som en del av bataljonen kommer kompaniet att förbereda och delta i

eventuella reservuppdrag inom hela UNIFIL-området samt delta i patrullering och underrättelseverksamhet i samråd med Libanons väpnade styrkor.

Utifrån utfrågningen av de sakkunniga bedömer utskottet säkerhetsläget och risknivån för insatsen som något så när bra. Tack vare sitt långvariga deltagande i UNIFIL känner försvarsmakten väl till området och har därför kapacitet att ge trupperna fullgott självskydd. Utskottet framhåller dock att det kan ske snabba förändringar i säkerhetsläget och påpekar särskilt att självmordsbombare och vägbomber är en risk.

Med avseende på deltagandet i FN:s krishantering är det befogat att Finlands UNIFIL-deltagande breddas som regeringen föreslår. Det är angeläget att Finland också i fortsättningen har kapacitet att skicka ut och ha större trupper engagerade i militära krishanteringsinsatser. Samtidigt vill utskottet understryka att Finlands deltagande i FN:s fredsbevarande verksamhet av allt att döma krymper avsevärt efter 2018, om vi drar oss ur UNIFIL-insatsen på det sätt som det sägs i utredningen. Utvecklingstrenden förefaller att rimma illa med FN:s ökande roll inom krishantering och Finland av tradition starka deltagande i krishanteringsoperationer.

Av denna anledning vill utskottet hänvisa till ett tidigare ställningstagande, nämligen att Finland exempelvis i början av regeringsperioden bör upprätta en övergripande strategi med mål för krishanteringen. Detta är nödvändigt för att utveckla krishanteringsdeltagandet och för att effektivisera krishanteringen och förbättra planmässigheten i resursanvändningen (UtUB 9/2010 rd, UtUB 1/2013 rd). Vidare framhåller utskottet att statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse (SRR 6/2016 rd) innehåller ett avsnitt om effektivitet i konflikthantering. Där sägs det att Finland regelbundet bör utvärdera hur effektivt deltagandet är och ta hänsyn till att krishanteringen blir allt mer komplex. Avsnittet är dock mycket kortfattat och den övergripande styrningen av krishanteringen sker fortfarande via krishanteringsöversikterna, som upprättas halvårsvis. Det betyder att tidsspannet för styrningen inte kan vara något annat än kortsiktigt. I själva verket befinner vi oss i en situation där exempelvis utrikesutskottet inte vet om Finland tänker delta i EU:s stridsgrupper efter den beredskapsperiod som går ut i slutet av året.

Kostnaderna för utvidgat deltagande

Enligt uppgifter till utskottet uppgår kostnaderna för utvidgat deltagande i UNIFIL-processen med ett jägarkompani omfattande cirka 160 soldater inklusive lednings- och stödfunktioner till omkring 15 miljoner euro 2017 och till cirka 13,6 miljoner euro 2018. Följaktligen kommer det att behövas totalt omkring 28,6 miljoner euro i extra anslag för 2017 och 2018. Kostnaderna för avveckling och materielunderhåll när trupperna tas hem uppskattas vara cirka 4 miljoner euro 2019 och 2020. De totala kostnaderna för deltagandet i UNIFIL beräknas uppgå till cirka 34,5 miljoner euro 2017 och till cirka 36,6 miljoner 2018.

Slutsats

Med beaktande av det som sägs ovan anser utrikesutskottet det viktigt att Finland utvidgar sitt deltagande i FN:s UNIFIL-insats i Libanon och tillstyrker deltagandet.

Utlåtande UtUU 6/2016 rd

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDE

Utrikesutskottet anför

att statsrådet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors 15.9.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Matti Vanhanen cent
vice ordförande Pertti Salolainen saml
medlem Sirkka-Liisa Anttila cent
medlem Tiina Elovaara saf
medlem Pekka Haavisto gröna
medlem Susanna Huovinen sd
medlem Seppo Kääriäinen cent
medlem Annika Lapintie vänst
medlem Tom Packalén saf
medlem Aila Paloniemi cent
medlem Antti Rinne sd
medlem Veera Ruoho saf
medlem Mikko Savola cent
medlem Lenita Toivakka saml
medlem Erkki Tuomioja sd
medlem Stefan Wallin sv
ersättare Antti Kaikkonen cent.

Sekreterare var

utskottsråd Olli-Pekka Jalonen.